

## Az államszervezetről

### I.

Az államszervezet — a közhatalmat gyakorló hivatalos személyek összessége. Az államhatalom az államszervezeten keresztül realizálódik.<sup>1</sup> Tekintettel arra, hogy nem csupán közhatalom létezik a társadalomban, így azt el kell határolni a hatalom általános szociológiai fogalmától. *Kulcsár Kálmán* szerint „a hatalom olyan társadalmi viszonyt jelent, amelyben meghatározott személynek, személyeknek vagy csoportoknak lehetőségük van arra, hogy másokat engedelmességre kényszerítsenek.”<sup>2</sup> *Zamkowszki W.* pedig a kérdésre úgy válaszolt, hogy a hatalom „olyan társadalmi viszony, amelyben legalább két (egyedi vagy csoportos) alany szerepel, amelyek egyike fölérendelt lévén a másikat alárendeli magának és szankciókat alkalmaz engedetlenség esetén”.<sup>3</sup> E fogalomhoz hozzáfűzte, hogy a hatalom sokféle formában nyilvánul meg: szülői hatalom, gazdasági hatalom, ideológiai hatalom, politikai hatalom, munkahelyi vezetői hatalom. Azok, akik fölérendelt helyzetben vannak, illetve akiknek lehetőségük van arra, hogy másokat engedelmességre kényszeríthessenek, irányítók, vagyis a hatalom alanyai, míg az alárendeltek az irányítottak; vagyis a hatalom tárgyai.

*Samu Mihály* a hatalom általános fogalmát a következőkben határozta meg: „Olyan társadalmi viszony, amely intézményes formában a vezetők és a vezetettek kapcsolatában az alá- és fölérendeltség alapján az irányítást, a vezetők előírásainak, parancsainak végrehajtását jelenti, s változó történelmi feltételek között és a különböző társadalmi fejlődési szakaszokban eltérő tartalommal a társadalmi integrációt biztosítja”.<sup>4</sup>

E fogalommeghatározáshoz a továbbiakban hozzáfűzte, hogy a történetileg változó és különböző tartalmú hatalmi struktúrákban a közösségi együttélés szükségleteiből adódó irányítást, szervezést, szabályozást, a közösségek integrációját, a vezetők és a vezetettek kapcsolatát, az alá és fölérendeltség eltérő formáit és megoldásait találjuk. Arra is rámutatott szerző, hogy véleménye szerint a hatalomnak három fő fajtáját különböztethetünk meg: nevezetesen gazdasági hatalmat, ideológiai hatalmat, és politikai hatalmat. A fentiekben adott általános hatalomdefiníció a hatalomnak számos vonását sorolja fel, amellyel lényegében egyetértünk.

<sup>1</sup> *Negru B.*: Ponjatyie i harakternüje csertü szovjetszkogo goszudarsztvennogo apparata. Vesztyin MGU, 1978. Szer.: Pravo N°1. 52. p.

<sup>2</sup> *Kulcsár Kálmán*: Bevezetés a szociológiába. Budapest 1966. 125. p., uő.: Szociológia Bp. 1984. 331. p.

<sup>3</sup> *Zamkowszki V.*: Wstep de nauk o panstwie i prawa. Wroclaw. 1975. 19. p. Megemlítjük, hogy a lengyel állam- és jogelméleti tankönyv úgy foglalt állást, hogy „az állam marxista meghatározása... figyelembe veszi az állam klasszikus trichotomikus (lakosság, terület, államhatalom) polgári definíciójának elemeit”. — jöllehet az állam marxista jellemzése tartalmát tekintve gazdagabb a nem marxista állam- koncepcióknál. (*Lang W, Wróblewski J, Zawadski S.*: Teorie panstwa i prawa. Warszawa 1979.3, 3;3.3. 1; 3.3. 2; 3.3.3.).

<sup>4</sup> *Samu Mihály*: Hatalom és az állam. Budapest, 1977. 83. p.

A hatalom általános fogalmát a nem marxista irodalomban egyesek a magatartás olyan típusának fogják fel, amely mások magatartásának megváltoztatási lehetőségéből áll; vagy bizonyos célok magvalósítására kitűzött eredmények elérése, speciális eszközök, különösen az erőszak alkalmazásával. Mások szintén a nem marxista irodalomban a kormányzók és a kormányzottak közötti viszonyoknak fogják fel a hatalmat — mintegy azonosítva a hatalom általános fogalmát a politikai hatalom fogalmával.<sup>5</sup> A politikai hatalom fogalmát azonban külön indokolt meghatározni, vagyis az államszervezetnek, mint a közhatalom alanyának hatalmát, az államhatalmat a politikai hatalomból kell levezetni és ahhoz képest kell feltárni az államhatalom jellemző vonásait. *Kulcsár Kálmán* meghatározása szerint „A politikai hatalom olyan hatalmat jelent, amelynek egy meghatározott társadalomban privilegizált lehetősége van az egymással szembenálló, illetve eltérő osztályok, rétegek, csoportok, társadalmi viszonyainak rendezésére”.<sup>6</sup> A politikai hatalom fogalmával összefüggésben helyesen jegyezte meg *Samu Mihály*, hogy az mindenekelőtt „transzformálja a gazdasági és a szellemi hatalmat. Vagyis a gazdasági és az ideológiai hatalom csakis a politikai hatalom közvetítésével fejt ki társadalmi hatását; a gazdasági és kulturális viszonyok közösségi problémái, követelményei, ellentmondásai és konfliktusai politikai viszonyokon keresztül fejeződnek ki és oldódnak meg.”<sup>7</sup> Tehát az elkülönült hatalmi fajták nem azonos súlyúak, mivel a politikai hatalom elsődleges jelentőségű. A politikai hatalommal összefüggésben szerző a továbbiakban megjegyezte, hogy az az osztályharcban az osztályérdekek védelmére szolgáló „szervezett hatalmat” jelent, ami megnyilvánulhat a politikai intézményrendszer működésében, vagy különféle politikai erők, csoportosulások, mozgalmak megjelenésében és hatásában. Továbbá a politikai hatalom nemcsak az intézményes elnyomást hanem az ország kormányzását, igazgatását, egészében a közügyek intézését jelenti az uralkodó osztály által. Leszögezte, hogy a politikai hatalom intézményesedése külön embercsoport tevékenységében fejeződik ki és a politikai hatalmon belül külön vizsgálható az uralkodó osztály és az elnyomott osztály eltérő, antagonisztikusan szembenálló hatalma az államhatalom.<sup>8</sup> A politikai hatalom megvalósul tehát egyrészt állami keretben, de a társadalmi szervek, illetve mozgalmak keretében is.

Az államhatalom meghatározásával összefüggésben általában azt mondhatjuk, hogy az nem más, mint alárendeltségen és fölrendeltségen alapuló társadalmi viszonyok bonyolult összessége. Nem kétséges azonban, hogy az államhatalomnak további lényeges vonásai is vannak, hiszen az különbözik a társadalmi hatalom típusaitól, ki kell tehát emelni állandó-lényegi mozzanatait, azokat, amelyek jellemzik az államot minden történeti típusában és

<sup>5</sup> *Bauman Z.*: Általános szociológia. Budapest, 1967. 77—85. p. *Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S.* kifejtették, hogy a hatalom először is normatív szempontból vizsgálható, amikor azt nézzük, hogy a különböző institutionális alanyoknak milyen a hatáskörük a hatalmi döntések meghozatalában. A hatalom másodszor vizsgálható viselkedéslélektani szempontból, amikor az alatt értjük egy egyén vagy egyének képességeit arra, hogy más egyének vagy csoportok viselkedéseit (döntéshozatali folyamatait) a kívánt módon befolyásolják (irányítsák). A hatalom szociológiai szempontból pedig nem más, mint két alany között létrejövő alá- és fölrendeltségi társadalmi viszony, amely kényszerhelyzetet eredményez a hatalomnak alávetett alanyokat illetően. (I. m. 3.2.1)

<sup>6</sup> *Kulcsár Kálmán*: i. m. 125., 126. p. uő.; Szociológia i. m. 332. p.

<sup>7</sup> *Samu Mihály*: i. m. 106. p.

<sup>8</sup> *Samu Mihály*: i. m. 112., 141. p. *Wiatr J. J.* is foglalkozott a hatalom definíciójával, másrészt a politikai hatalom fogalmával. Az állami hatalom — véleménye szerint — „Olyan hatalom, amelyet elkülönült apparátus segítségével gyakorolnak, meghatározott, az állam szuverenitása alá rendelt terület felett, szervezett és jogilag intézményesített erőszakesszóközök igénybevételeének lehetősége mellett.” A politikai viszonyok szociológiája. Bp. 1980. 145—153. p. Megjegyezte még — *Wesolowski W.* nyomán — hogy „Az osztályuralom... más típusú kategória, mint a politikai hatalom vagy az államhatalom kategóriája” (i. m. 153—155. p.). Vö: *Gombár Csaba*: Egy állampolgár gondolatai: Bp. 1984. 141—157. p.

formájában, azaz nem egy államban és nem is egy társadalmi—gazdasági formáció államában lépnek fel.

Az állami közhatalomnak csupán egyik alanya az államszervezet, hiszen ezen túl más társadalmi alanyok is jelentősek vele kapcsolatban. Ezek közül a legfontosabbak a társadalmi osztályok, hiszen az állam létrejötte kapcsolatos a társadalom osztályokra tagozódásával és az állam által tartósított társadalmi viszonyok, vagyis eredetileg a magántulajdoni viszonyok kialakulása az, amelyben az állam alapul. Nem kétséges azonban, hogy az államhatalom működése sok társadalmi alany, vagyis a nép az osztályok, a nemzet, az irányító párt, a közvélemény, az állami szervek (parlament, elnök, miniszterek stb.) tevékenységéből áll. Az is fontos, hogy az államhatalom vagy állami közhatalom egyrészt felsőbbiséget gyakorol a terület felett, amit más összefüggésben az államhatalom térbeli korlátjának is nevezhetünk. A fentieket figyelembevéve lényegében helyesen húzza alá *Zamkowski*, hogy az államhatalom szélesebb értelemben „az alá- és fölérendeltségi viszonyok területileg szervezett társadalmat átfogó komplexuma, amely a termelő eszközökkel rendelkező osztály uralmi helyzetén alapszik és egy olyan szervezet keretében foglaltatott össze, amely kezében tartja a jogot és rendelkezik a fizikai kényszer alkalmazásának lehetőségeivel”.<sup>9</sup> Ebből a szempontból helyesen jegyezte meg *Samu Mihály*, hogy az állam „legáltalánosabban mint hatalom jelentkezik”, olyan speciális politikai hatalom, amely rendelkezik a gazdasági és az ideológiai hatalom elemeivel is, s ezt a hatalmat az államszervezet, mint a munkamegosztás külön ága realizálja.<sup>10</sup> A fentiekben elmondottak a szocialista államhatalomra is alkalmazhatók.

Az államszervezet — a benne ténykedő *személyzet* — nélkül nem lehet realizálni az államhatalmat. Éppen ezért a továbbiakban az állami szervezetben dolgozó személyzet fő vonásaival kívánunk foglalkozni. Általában az államszervezet nem más, mint formális szervezeti kapcsolatokkal összekötött embercsoport, amely alá van rendelve az államhatalom társadalmi alanyainak és ez utóbbiak fölérendelt helyzetben vannak vele szemben. Fontos kérdés az is, hogy a társadalmi csoportok csak akkor válhatnak az államhatalom alanyává, ha azok hatalmát ténylegesen elismerik az államszervezetben (az államapparátusban), amely rendelkezik kényszerítő eszközökkel. Az államszervezet ily módon függ a társadalmi erőktől, de önálló tényezője az államhatalomnak. A különböző társadalmi tényezők által életre hívott államszervezet ugyanis általában törekszik arra, hogy tevékenységében támaszkodjon azokra a társadalmi erőkre, amely érdekeinek és akaratának kifejezésére van hivatva és az államszervezet ezeket a társadalmi erőket hívja segítségül a belső és a külső ellenség elleni harcban. Az államszervezet azonban természetesen nem azonos az alapját képező társadalmi erőkkel, azokhoz képest viszonylagos önállósággal rendelkezik. Az államszervezet tehát elkülönül a társadalomtól, amely a társadalmi munkamegosztás szempontjából szükséges, s ez az elkülönültség is elvezethet az államszervezet, vagy az államapparátus elidegenedéséhez, aminek a foka különböző lehet a társadalomban. Az is megállapítható, hogy a társadalomban nagy mértékben elidegenedett államapparátus (államszervezet) hatalom gyakorlásának lehetősége, a saját erőin alapszik. Ha az államszervezet és a társadalmi erők közötti szakadék túl nagy, akkor egy meghatározott konfliktus-helyzetben az államszervezetnek kell politikáját hozzáigazítani a társadalmi követelményekhez, vagy lecsendesíteni az elégedetlen társadalmi csoportokat, hiszen végső soron az állam sorsáról a társadalmi erők döntenek.”<sup>11</sup>

*Samu Mihály* rámutatott, hogy az államszervezetet — mint elkülönült embercsoportot, mint hivatalos személyeket — az alábbiak jellemzik: tagjai nem vesznek részt a termelésben, irányító munkájukért a fizikai dolgozóknál több fizetést kapnak, vagy vagyoni juttatást biztosítanak nekik; jogi védelemben is részesülnek, a büntetőjog szabályai védik privilegizált

<sup>9</sup> *Zamkowski W.*: i. m. 130. p.

<sup>10</sup> *Samu Mihály*: i. m. 25. p.

<sup>11</sup> *Zamkowski W.*: i. m. 105. p.

érdekeiket; ezen embercsoport kiválasztása feltételekhez (pl. politikai, szakmai, vezetői) kötött és nem csupán az uralkodó osztályból, hanem az egyéb osztályokból is rekrutálódnak; ezen embercsoport létszáma különböző mértékű (általában a lakosság létszámához viszonyított arányszám) és belső rendje, hatásköre jogszabályokkal körülírt; ezen embercsoport többszörösen (vertikálisan és horizontálisan) tagoltan épül fel és beletartoznak a választó jog alapján létrejött törvényhozó képviseleti testületek, a hadsereg, a rendőrség és a hivatalnokok (tisztviselők) biztosított hatáskörökkel és illetékességgel, valamint hierarchizáltsággal és centralizáltsággal, továbbá a bíróság és az ügyészség.

A fenti embercsoport országonként központilag és helyileg eltérően épül fel, s eltérések vannak egymáshoz való viszonyukban, valamint a lakossághoz fűződő kapcsolataikban, módszereikben, vagyis történetileg sajátosan alakultak és alakulnak, bár azonosságok és hasonlóságok is kimutathatók közöttük.<sup>12</sup>

*Petrov V. Sz.* pedig két pontban sűrítette az állami szervezet jellemző vonásait, „először a más emberek irányításának funkcióit hivatalyszerűen gyakorló emberek külön kategóriája, akik ennek során a gazdaságilag uralkodó osztályok alapvető érdekeihez igazodnak, s másodsor a hatalom speciális kényszerítő tekintélye, amely a speciális kényszerítő intézményektől (fegyveres erők, börtönök) származik”.<sup>13</sup> Ez a meghatározás is kiemeli, hogy az állami szervek az emberek külön kategóriáját jelentik, mégpedig olyan kategóriáját, akik rendelkeznek a speciális kényszerítő intézmények felhasználásáról. *Zamkowski* pedig az alábbiakban rögzítette az államszervezet (az államapparátus) jellemző vonásait: „a) összetételét az irányítással hivatásszerűen foglalkozó emberek speciális összessége alkotja, b) rendelkezik hatalmi jogosítványokkal, vagy jogszabályok kiadásának lehetőségével, melynek kötelező erejét végső fokon az állami kényszer szankciója biztosítja, c) sajátos szervezeti összetétele van, melyeket állami szerveknek vagy kisegítő intézményeknek nevezett szervezeti egységek alkotnak”.<sup>14</sup> Az államszervezet *Zamkowski* által feltárt első jellemzőjével összefüggésben az állapítható meg — amire *Lenin* is felhívta a figyelmet —, hogy a hatalmat közvetlenül gyakorló személyek csoportját — a közhatalmat gyakorló személyzetet — meg kell különböztetni a társadalom összességétől, de az uralkodó osztálytól is. Az uralkodó osztály ugyanis a hatalmat egy olyan államszervezet közvetítésével gyakorolja, melynek összetétele sajátos, illetve, hogy a közhatalom döntő láncszemei az uralkodó osztály tagjainak vagy irántuk feltétlenül hű emberek kezében van (pl. a kormányban, az egyes minisztériumokban, de a hadseregben is stb.). A közhatalom gyakorlásával hivatásszerűen foglalkozó irányító emberek csoportját mindig meg kell különböztetni az irányítottaktól, a többi állampolgártól. Vagyis a hatalmi viszonyokban a jogosítványok bizonyos körével rendelkező személyek pozíciója más mint azoké az állampolgároké, akik nem vesznek részt a hatalmi funkciók államszervezet általi realizálásában. Az államszervezet azonban nem önmagáért való szervezet, bár van egy bizonyos mértékű önállósága az uralkodó osztállyal szemben, de lényegében az uralkodó osztály szolgálatában áll. Az államszervezet, az államapparátust alkotó emberek egy bizonyos és belsőleg differenciált társadalmi egységet alkotnak, ugyanis az államszervezetben a hivatalos személyek különböző helyet foglalnak el attól függően, hogy képviseleti szervekben, vagy az igazgatási szervekben, vagy a bírósági szervekben, vagy az ügyészségi szervekben dolgoznak. A képviseleti szervek tagjai nem kapnak fizetést, legfeljebb tiszteletdíjat az állami kötelezettségek teljesítése során felmerülő kiadásokra, és meghatározott időszakokra választják őket. Ebből az adódik, hogy a képviseleti szervek tagjai közbenső pozíciót töltenek be, a társadalmi szervezetek aktivistái és az államapparátus (az államszervezet) hivatásos dolgozói között. Azon személyek csoportjában, akiknek a tevé-

<sup>12</sup> *Antalfy—Samu—Szabó—Sztóczki*: Állam- és jogelmélet. Budapest, 1970. 108, 114. p.

<sup>13</sup> *Petrov V. Sz.*: i. m. 106. p.

<sup>14</sup> *Zamkowski W.*: i. m. 106. p.

kenysége az államszervezetben foglalkozásnak minősül, meg kell különböztetni azokat a személyeket, akik az állami döntéseket hozzák, vagy a döntések végrehajtásával foglalkoznak, vagy kisegítő tevékenységet folytatnak.<sup>15</sup>

Az államszervezet *Zamkowski* által adott első jellemzőjével *Lukity* is foglalkozott és mindenekelőtt azt állapította meg, hogy „Az államszervezet bizonyos számú emberekből áll, akik az államhatalmat gyakorolják”.<sup>16</sup> Ezek az emberek — fűzi tovább gondolatait — különböznek az egyszerű állampolgároktól, azoktól, akik nem gyakorolnak államhatalmat, noha azok is az államhatalom társadalmi alanyai a demokratikus államban. Az államhatalmat, vagy közhatalmat gyakorló személyeket *Lukity* állami hivatalos személyeknek nevezte, akik az államhatalmat nagyobb mértékben gyakorolják, mint az egyszerű állampolgárok. Majd rámutatott arra, hogy az államszervezetben minden hivatalos személy meghatározott állami munkát végez, munkájuk más hivatalos személyektől el van határolva.

A szocialista államszervezet (szűkebb értelemben államapparátus) is emberekből, fizikai személyekből, egyénekből áll, akik rendelkeznek a fizikai kényszerítés eszközeivel és azok segítségével gyakorolják a hatalmat. Rá kell azonban mutatni arra is, hogy az államszervezet összetételébe szélesebb értelemben beletartoznak az összes állampolgárok is, hiszen demokratikus államokban ők gyakorolják az államhatalmat, a közhatalmat. Nehezen lehetne ugyanis azt mondani, hogy a szűkebb értelemben vett államszervezet felölelné az összes állampolgárokat. Az államot ugyanis emberek alkotják, akik ugyanakkor különálló emberként jelentkeznek és az államot a többiekkel együtt képezik, mint az állam alkotórészei. Megállapítható az is, hogy az államszervezet a szervezet általános szociológiai, vagy szervezet-szociológiai definíciójának figyelembevételével is meghatározható, amely szerint a szervezet „az emberi munkamegosztás fejlődésével bizonyos cél érdekében kifejtendő tevékenység elvégzésére kialakított olyan, másodlagos csoport jellegével rendelkező intézmény, amelynek felépítését, működését formálisan is lefektetett előírások szabályozzák”.<sup>17</sup> Újabb munkájában *Kulcsár Kálmán* a következőkben állapította meg a mindenfajta szervezet általános és legfontosabb sajátosságait: a) Általában valamilyen külső akaratelhatározás közreműködésével, valamilyen céllal létrehozott másodlagos csoport; b) A célból adódó formalizált struktúrával, alapszabállyal és működési szabállyal rendelkezik, amely meghatározza a szervezet tagjainak státusát s a státusokhoz fűződő elvárásokat (szerep) és amely biztosítja a koordinált célirányultságot; c) A szervezet formalizált struktúrája általában hierarchikusan, azaz felülről-lefelé irányuló lépcső szerint van kialakítva. Ez azt jelenti, hogy a szervezet különböző hierarchikus pozícióihoz, státusaihoz kapcsolódó döntési jog és felelősség, nem különben a fizetésben, stb. megmutatkozó javadalmazás különbözőképpen van megállapítva; d) A szervezeti tevékenység koordinációját a hierarchikus irányítás és a vele összefüggő információs rendszer, nem különben a szervezet alap- és működési szabályzatából adódó, de az egyes státusokhoz fűződő elvárások, magatartási szabályok biztosítják; e) A szervezeti tevékenységet emberek végzik, ezért a formalizált struktúra mellett nem formális csoportképződmények, kiscsoportok, esetleg nem formalizált hierarchia és információs rendszer is kialakulhat, amely a szervezet tagjainak magatartásán keresztül hatást gyakorolhat a szervezet munkájára.<sup>18</sup> A fenti meghatározás a szocialista államszervezetre is alkalmazható egészében, de annak egyes részeire is, mint pl. a minisztériumokra, a képviselői állami szervekre, a községi tanácsi testületekre, az igazgatási állami szervekre, ugyanis ezek munkájára is a formális szabályok jellemzők és jellemzők rájuk a státusok és a vele kapcsolatos szerepek is, valamint a hierarchikus tagozódás, stb. A fenti meghatáro-

<sup>15</sup> *Zamkowski W.*: i. m. 107. p.

<sup>16</sup> *Lukity R. D.*: *Politicka teorija dorzava*. Beograd 1962. 105. p.

<sup>17</sup> *Kulcsár K.*: i. m. 113. p., uő.: *Szociológia*. i. m. 263. p.

<sup>18</sup> *Kulcsár K.*: *Szociológia*. 1976. 102—103. p., uő.: 1984. 264. p.

zást azonban az államszervezetre alkalmazva más általános vonásokkal is ki kell egészíteni. Ez az általános vonás elsősorban a közhatalommal való rendelkezés, mert ez kizárólag az államszervezetre jellemző. Természetesen a fenti meghatározásból az is következik, hogy az államszervezet másodlagos csoport, vagyis emberekből áll, akik belsőleg szabályozott alá- és fölérendeltségi viszonyokban vannak egymással, stb. Az állam továbbá olyan szervezetrendszer, amely belsőleg különböző szintekre tagozódik és egyben szervezetrendszerekre is. Ez utóbbival összefüggésben beszélhetünk képviselői szervezet-rendszerről, igazgatási szervezet-rendszerről, s igazságszolgáltatási szervezet-rendszerről. Ezek, mint alrendszerek — az állam mint szervezet-rendszer által közvetítetten — részei a politikai rendszernek.

A lengyel szervezet-szociológiai szakirodalomban Kazimierz *Doktór*, a szervezet egyetemes tulajdonságai közé az alábbi jegyeket számította:

— A szervezetnek nevezett intézmény célra orientált, tervszerű, programszerű és tudatos jellegét, amely abban nyilvánul meg, hogy az adott szervezet tevékenységének tárgyát képező feladatokat és intézkedéseket elég határozottan, sokszor formális szankcióval kiegészítve állapítják meg;

— a belső rendszert, az összhangot, a legtöbbször szervezeti struktúrának nevezett szervezeti rendet, amelynek alapelemei pszichológiai felfogásban a szervezeti tagok szociális státusai és szerepei, szociológiai felfogásban pedig a csoportok státusai és szerepei;

— azt, hogy értékek, normák (szabályok), szabályzatok rendezik a szervezet tagjainak belső és külső viselkedését, a szervezetbe való belépést, a részvétel és a szervezetből való kilépés folyamataiban;

— azt, hogy a szervezet mint az egész társadalom meghatározott alrendszere viszonylagosan elkülönül a külső környezettől, amikor is ez az elkülönülés a tagoknak a szervezettel való azonosulásában, valamint a szervezet és környezete között húzódó hivatalos „határban”, választó-vonalban nyilvánul meg.<sup>19</sup>

Mint látható, a szervezetnek a lengyel szakirodalomban adott meghatározása is elsősorban azt emeli ki, hogy reánézve formális szabályok jellemzőek, amelyek összefüggnek a státusokkal és szerepekkel, bár a nem formalizált struktúrát nem emeli ki. Említi viszont, hogy a szervezet és környezete között jelentős összefüggés van. Erre a meghatározásra is jel-

<sup>19</sup> *Doktór K.*: A szervezet. Budapest, 1979. 39. p. A lengyel állam- és jogelméleti irodalom hangsúlyozza, hogy az emberek közötti tartós társadalmi viszonyok: strukturális és társadalmi kapcsolat-jellegű társadalmi viszonyok. A társadalmi kapcsolatok, vagy személyes kapcsolatok (amelyek társadalmi kiscsoportokban jönnek létre) vagy nem személyes kapcsolatok (amelyek a társadalmi nagycsoportokban jönnek létre). Az állam olyan jellegű társadalmi nagycsoport, amelyben a nem személyes kapcsolatok dominálnak, azaz formális nagycsoport, vagy szervezet. Ebből a szempontból a szervezet fogalma kulcsszerepet játszik az állam jellemzésében. (v. ö.: *Lang, Wróblewski, Zawadzki*: i. m. 3.1.1.) Kifejtették továbbá, hogy a tárgyi értelemben vett szervezet terminus (ahol a tárgyak a szervezett dolgokat, együtteseket, intézményeket jelentenek) a legjelentősebb az állam- és jogelmélet szempontjából, megkülönböztetve azt a szervezet attributív és tevékenységi értelmezésétől. A tárgyi értelemben vett szervezetet jellemezve megállapították, hogy az 1. bizonyos szerepeket betöltő emberekből áll, akik között a kölcsönös megértést, a kölcsönhatást, a szervezet keretein belül a kommunikációs csatornák hálózata teszi lehetővé; 2. akik épületekkel, helyiségekkel, munkaeszközökkel rendelkeznek a munka végzésére; 3. ahol a magatartási norma vagy minta (az anyagi, a hatásköri és az eljárási normatív rendszer) kapcsolja össze az embereket, valamint az embereket és a tárgyakat és határozzák meg az emberek szervezeti szerepét (hatáskörét), tevékenységének (eljárásának) módjait; 4. ahol a szervezet tagjainak tevékenységét közös értékek irányítják; 5. ahol az emberek számára közös szimbólumok léteznek; 6. valamint intézményesített ellenőrzési módszerek is léteznek, amelyek egyrészt megkülönböztetik más szervezetek embereitől, másrészt biztosítják, hogy a magatartás a magatartási szabálynak, vagy mintának megfelelően. Megállapították azt is, hogy a szervezet elemei, vagyis a benne dolgozó emberek kicserélhetők és változásuk a szervezet működésének alapja. Azt is leszögezték, hogy a szervezetek mint társadalmi csoportok tovább maradnak fenn, mint a szervezetet alkotó elemek. (Vagyis a szervezet tulajdonképpen státuszok összessége). v. ö.: *Lang, Wróblewski, Zawadzki*: i. m. 3.1.2.)

lemző azonban, hogy a szocialista államszervezetre alkalmazva ki kell egészíteni olyan általános vonással, mint a szocialista közhatalommal való rendelkezés, mert ez a vonás kizárólag az államszervezetre jellemző. A teljesség kedvéért azonban meg kell jegyezni, hogy munkájában foglalkozott a szervezet-szociológia forrásai között az ellenőrzéssel, a hatékonysággal, és azzal az érdekes jelenséggel, hogy a vezetőállású dolgozók hivatalos vezetőkké válnak. A két definícióval összefüggésben azt állapíthatjuk meg, hogy azok nélkülözik a közhatalom, az államhatalom vagy az alá és fölérendeltségi viszonyok vizsgálatát, különösen az egész társadalom viszonyait figyelembevéve, de azt is meg kell állapítani, hogy ez az ismérv csak az államszervezetre jellemző.

A jugoszláv szakirodalomban *Lukity* a szocialista államszervezetre is alkalmazható két kérdést vetett fel:

Az egyik kérdés úgy fogalmazható meg, hogy milyen a viszony azon emberek, akik az államot alkotják, és maga az állam között, vagyis hogyan tud az állam elszakadni, ha egyáltalán el tud szakadni azoktól az emberektől, akik azt alkotják.<sup>20</sup> Ehhez hozzáfűzte, ha másképpen tesszük fel a kérdést, itt arról van szó, hogy milyen az államalkotó emberek helyzete és természete, kik ők mindegyikük egyenként és mind együttvéve — ők-e az állam, vagy sem? A kérdésre adott válasza a következő: az állam több azoknál az embereknél, akik azt alkotják. Ez a többlet abban jelentkezik, hogy az államszervezetet megvalósító emberek mögött van valami — az állam — amit képviselnek s amelynek nevében cselekednek, tevékenykednek, van tehát mögöttük egy bizonyos egész, egy olyan társadalmi valóság, amely tartósabb és teljesebb náluk. Ezt az egészet átvitt értelemben úgy fogják fel, mint különálló lényt, mint önálló jogi személyt, amelynek önálló akarata van. Azok az emberek, akik az államhatalmat gyakorolják az állam részei, az államot képviselik, az állam szervei és mint ilyenek egyenként különböznek egymástól. Mindenki mint az állami szerv része egy meghatározott állami tevékenységet végez, ezzel hozzájárul az államnak (mint önálló lénynak) a létezéséhez és működéséhez. Azonban az egyén az állami tevékenység végzése során nem azonosíthatja magát az állammal, vagyis el kell választania magában azt a részt, amely önálló lényét alkotja. Ebből adódik az, hogy a közhatalmat gyakorló hivatalos személy nem teheti azt, amit akar, hanem csupán azt teheti, ami megfelel az államnak, mint önálló jelenségnek, illetve azt teheti, amit az állam tenne, ha tudna maga cselekedni.<sup>21</sup> A szociológia úgy fejezi ki ezt a jelenséget, hogy csupán sajátos szereppozícióban, illetve kipreparált szereppozícióban tevékenykedhet a hivatalos személy, elvonatkoztatva más szereppozíciójától.

A másik kérdés úgy fogalmazható meg, hogy miként magyarázható az a körülmény, hogy a szocialista állam is olyan valami, ami állandóan fennáll, miközben az államot alkotó emberek folytonosan cserélődnek, de az államot minden pillanatban emberek alkotják. Mielőtt a kérdésre válaszolnánk, megjegyezzük, hogy az állam olyan társadalmi jelenség, amely függetlenül fennáll az azt alkotó emberek cserélődésétől, elvileg akkor sem változik — noha osztálylényege átalakul — ha másik osztály lesz az uralkodó osztály, vagyis nem változtatja meg személyiségét és megtartja korábbi jogait és kötelezettségeit. A második kérdésre adott választ az alábbiakban fogalmazhatjuk meg: a szocialista állam fennmaradása is az azt alkotó emberek változása közepette azért lehetséges, mert az államot az emberek nem teljes személyiségükkel alkotják. Az államot ugyanis csupán ezeknek az embereknek a részei képezik, annyiban amennyiben az állam nevében, az állam érdekében, az állam helyett dolgoznak. A közhatalmat gyakorló hivatalos személyeknek ez a része abból a tevékenységéből tevődik össze, amelyet az állam tevékenységének tekintünk, amely jogszabályok által pontosan körülhatárolt. Az államot tehát egészében nem Józsefek és Károlyok alkotják, hanem képviselők, tisztviselők, bírák és ügyészek.

<sup>20</sup> *Lukity* R. D.: i. m. 106—107. p.

<sup>21</sup> *Lukity* R. D.: i. m. 107—108. p.

Vagyis József, mint képviselő különbözik Józseftől, mint egyszerű embertől. Józsefet mint egyszerű embert egész tevékenysége határozza meg, mint képviselőt azonban csak azok a tevékenységek, amelyek hatáskörébe tartoznak, vagyis hivatalos ténykedései. Ezért van az, hogy a képviselők változhatnak, a személyi változás azonban nem hat ki az államra, mert a képviselő egy bizonyos értelemben mindig ugyanaz, tekintet nélkül arra, hogy személy szerint ki is ő.

A fentiekből adódó következtetés, hogy a szocialista államhatalom az embereket nem mint személyeket, hanem mint hivatalos személyeket illeti meg. A hivatalos személyek tehát nem saját hatalmukat, hanem az állam hatalmát gyakorolják és úgy kell eljárniuk, mint ahogyan az állam eljárna, nem pedig úgy, ahogy ők személy szerint szeretnék (pl. mint bíró, azaz állam, nem mentheti fel ismerőst, hanem el kell ítélnie, ha az bűncselekményt követett el, bár személy szerint esetleg szeretné felmenteni.) Ezzel függ össze az a szabály is, hogy amennyiben a hivatalos személy nem tudna konkrét esetben elég tárgyilagossággal eljárni, az esetre nézve kizárják őt az ítélkezésből, vagy egyéb tevékenységből és helyette olyan hivatalos személy jár el, aki tárgyilagossá tud lenni, ha pedig huzamosabb időn át a hivatalos személy hibázik ebben az irányban, le fogják váltani állami szolgálatából.<sup>22</sup> Ahhoz pedig, hogy tudni lehessen, mikor intéz hivatalos személy állami és mikor intéz magán (személyes) ügyeket, figyelembe kell venni, hogy az állami ügyeket rendszerint meghatározott formában, meghatározott eljárás szerint kell intézni, amit a jogszabály ír elő. Amennyiben a hivatalos személy túllépne hatáskörén, elvileg nem mint állami szerv járna el, hanem mint magánszemély és ténykedéseit nem tekintenék állami ténykedésnek. Igaz az a tétel, hogy minél jobban van megszervezve az állam, annál világosabban el van határolva annak tevékenysége a magántevékenységtől.

A szocialista államszervezet személyzete, vagyis a közhatalmat gyakorló hivatalos személyek is két csoportra oszthatók: mindenekelőtt megkülönböztethetők azok a hivatalos személyek, akik az állami szolgálatot főfoglalkozásként végzik, vagyis az a fő megélhetési forrásuk. Ezeket hivatásos állami tisztviselőknek nevezhetjük. Továbbá megkülönböztethetünk olyan hivatalos személyeket, akiknek különálló állandó foglalkozásuk van, (pl. egyetemi oktatók) s az állami szolgálatot pedig ideiglenesen végzik. Ezeket társadalmi, azaz nem hivatásos tisztségviselőknek nevezzük.<sup>23</sup>

A nem hivatásos társadalmi tisztségviselők azok, akik rendes fő foglalkozásukon kívül időnként végeznek állami szolgálatot, de ide kell sorolni azokat is, akik ideiglenesen elhagyják főfoglalkozásukat, hogy állami szolgálatot végezzenek. Meg kell még említeni azt is, hogy a nem hivatásos társadalmi tisztségviselők az állami szolgálatban olyan munkát végeznek, amelyek nem követelnek szakképzettséget, olyat, amellyel a hivatásos állami tisztviselők rendelkeznek és szolgálatukat tiszteletből, azaz fizetés nélkül látják el.

## II.

A. Az államszervezetnek *Zamkowski* által adott harmadik sajátossága kapcsolatos annak sajátos szervezeti összetételével. Szervezeti szempontból ugyanis az államszervezet állami szervekből, vagy kisegítő intézményeknek nevezett szervezeti egységekből áll.

A magyar állam- és jogelméleti irodalomban *Antalfy* György kifejtette, hogy „az államapparátus azoknak az állami szerveknek az összessége, amelynek struktúráját és tevékenységét a jog határozza meg”.<sup>24</sup> Nem kétséges, hogy itt államszervezetről van szó, továbbá szerző meghatározta az állami szerv fogalmát is. Kifejtette, hogy az állami szerv az államapparátus

<sup>22</sup> *Lukity R. D.*: i. m. 108. p.

<sup>23</sup> *Lukity R. D.*: i. m. 108—109. p.

<sup>24</sup> *Antalfy György*: Állam és demokrácia, Bp. 1967. 426. p.



része és „Állami szervnek nevezzük azokat a személyeket, vagy személyek csoportját, akiknek, illetve amelyeknek meghatározott tevékenysége az állam tevékenységének minősül”.<sup>25</sup> Ezt a szocialista államra is alkalmazható meghatározást helyesen szociológiai meghatározásnak nevezte. Meghatározta továbbá az állami szerveket jogi értelemben is, amikor is „állami szerv... az államapparátus különálló része (szervezeti egysége), amely a jog által meghatározott állami feladatok végrehajtására hivatott, az államot megillető főhatalomból (impérium) következő eszközök alkalmazása mellett”.<sup>26</sup> Antalffy György továbbá foglalkozott az állami szervek osztályozásának kérdésével is, melynek elméleti jelentőségén kívül gyakorlati jelentősége is van. Abból indult ki, hogy az állami szervek osztályozásánál három ismérvet kell döntően figyelembe venni, s így módon három vonatkozásban történhet az állami szervek osztályozása; ad. 1. A szervek felépítését figyelembevéve, ad. 2. Kompetencia alapján, ad. 3. A szervek egymáshoz való kölcsönös viszonyától függően.<sup>27</sup>

Szerző helyesen hívja fel a figyelmet arra, hogy a fentiekben ismertetett osztályozás nem teljes, de van egy előnye, hogy megismerteti az államapparátus (államszervezet) struktúrájával.

Zamkowski W. is foglalkozott az állami szervek osztályozásának kérdésével, és rámutatott arra, hogy az államapparátus — mint állami szerveknek az összessége — irányítással hivatásszerűen foglalkozó emberek speciális csoportja. Az államapparátus vagy az államszervezet általában nagy területen és sok feladatot lát el, ezért funkcionálisan megosztott és különböző szervezeti formákat öltő részekre oszlik. Az államapparátusban, vagy az államszervezetben ugyanis különválnak egy vagy több személyes láncszemek, amelyek hatáskörökkel, úgynevezett jogosítványok és kötelezettségek csoportjával rendelkeznek, személyileg és testületileg meghatározott ügyek körére vonatkozólag. Minden állam általában nagyszámú szervekből áll, amelyek egymástól sok vonatkozásban különböznek. Több osztályozási szempontot figyelembevéve az állami szervek következő fajait különböztette meg:

1. *A személyzet kialakításának módja alapján* létrejövő választott szerveket és kinevezés, vagyis a másik állami szerv általi létrehozás útján kialakuló állami szerveket. A személyzet kiegészítésének további formája lehet a kooptáció, amikor maga a kollegiális szerv hív meg tagjai közé új tagokat, de azok öröklés és sorshúzás alapján is kialakulhatnak. 2. *A személyi összetétel szempontjából* vannak egyszemélyi szervek (pl. a miniszter, a monarcha) és többszemélyi szervek (pl. a parlament vagy a népi tanácsok.) A több személyből álló szervek működhetnek a kollegialitás elve alapján, vagy a tagok nem egyenlő jogának elve alapján. A kollegialitást az jellemzi, hogy a kollektíva összes tagjainak egyenlő jogai vannak és a döntést határozat formájában hozzák. (Pl. a parlament) 3. *A működési időt figyelembevéve* beszélhetünk állandóan működő állami szervekről, (ez a szervek többsége minden államban) és ideiglenes, egy adott ügy elintézésére hivatott szervekről (pl. a parlament rendkívüli bizottságai). E szerveket feloszthatjuk még állandóan és funkciójukat szakaszosan betöltő szervekre (pl. a parlament). 4. *A belső struktúra szempontjából* vannak egyszerű, belső felépítésüket tekintve egységes, és összetett szervek, amelyek különböző feladatokkal rendelkező különálló szervezeti egységeket alkotnak (pl. előzőre az egykamarás, utóbbira a kétkamarás parlament). 5. *A jogosítványok jellegének szempontjából* vannak önálló és kisegítő állami szervek. A kisegítő szervek az önálló szervek keretein belül elhelyezkedő külön szervezeti egységek, amelyek az önálló szervek vonatkozásában kisegítő funkciókat látnak el (pl. a parlamenti bizottságok). 6. *A területi működési kör alapján* a szerveket felosztjuk központi (vagy vezetői) szervekre, amelyek tevékenységükkel átfogják az egész állam területét, valamint helyi (területi) szervekre, amelyek hatásköre az állam közigazgatási területi felosztása által meg-

<sup>25</sup> Antalffy György: i. m. 127—130. p.

<sup>26</sup> Antalffy György: i. m. 127—130. p.

<sup>27</sup> Antalffy György: i. m. 127—130. p.

határozott területre terjed ki. 7. A nemzetközi kapcsolatok szempontjából beszélhetünk az állam belső szerveiről, amelyek feladataikat az állam területén teljesítik, (pl. a kormány, külügyminiszter) és külső szervekről, ide tartoznak az állam területén kívül működő diplomáciai képviseletek.<sup>28</sup>

Majd *Zamkowski*, hasonlóan Antalffy Györgyhöz a szocialista alkotmányra hivatkozva a szocialista államszervezetet illetően négy fő szervcsoportot sorol fel: ezek 1. képviseleti szervek, 2. államigazgatási szervek, 3. a bírósági szervek, 4. az ügyészségi szervek. Mi úgy látjuk, hogy az államhatalmi szerveket helyesebb inkább képviseleti állami szerveknek nevezni, hiszen az államhatalom valamennyi állami szervvel kapcsolatos. A képviseleti állami szerveknek a hatásköre a következő: a) Megválasztják vagy kinevezik a többi állami szerveket, valamint részben vagy egészben megváltoztathatják összetételüket. b) Irányító szerepet töltenek be a többi állami szervekkel szemben, meghatározva jogszabályok formájában tevékenységük kereteit, területét és tartalmát. c) Ellenőrzést gyakorolnak a többi állami szerv felett különböző formában. Az államigazgatási vagy közigazgatási szervek feladata pedig az állam feladatai vagy végcélja közvetlen gyakorlati megvalósításának megszervezése. A bírósági szervek feladata az igazságszolgáltatásban fejeződik ki, vagyis polgári és büntető ügyeket dönt el jogi formában és nem teljesítés esetén a jogszabályon alapuló döntést kényszerrel realizáltatja. Az ügyészségi szervek feladata a jogkövetés feletti felügyelet. Az a véleményünk, hogy a vállalatok és az intézmények nem közhatalmat gyakorló állami szervek, hanem az állami feladatok közvetlen megvalósításával foglalkoznak. Az is megállapítható, hogy az államapparátus állományában található hivatalok, irodák sem sorolhatók egyszerűen az állami közhatalmi szervek közé.

*Lukity R.* is abból indult ki, hogy az államhatalmat több állami szerv gyakorolja, vagyis az államapparátus (az államszervezet) több szervből áll.<sup>29</sup> *Zamkowski W.* is kifejtette, hogy az állami szervek önmagukban nem alkotják az államapparátust, csupán szervezeti egységgé kovácsolódva, beleértve az állami szerveket és a kisegítő intézményeket is, s ez adja egészében az államapparátust. Majd kiemelte, hogy „az államapparátus” (vagy államszervezet) olyan különálló részekből áll, amelyek egységes rendezett egészet alkotnak. Ez az egész olyan szabályokon és elveken alapszik, amelyek az államapparátus minőségi ismérveit meghatározzák.<sup>30</sup> Visszatérve *Lukity R.* fentiekben jellemzett gondolataihoz, ő az állami szerveket elméletileg felosztotta: a) fegyveres és polgári szervekre, b) demokratikus és bürokratikus szervekre, c) határozathozó és végrehajtó szervekre, d) politikai és szakmai szervekre, e) egyes személyi és testületi szervekre.<sup>31</sup>

*Lukity* felvetette azt a kérdést is, hogy milyen kapcsolatban állnak a társadalmi osztályokkal azok a közhatalmat gyakorló fizikai személyek, akik az államszervezetet vagy az állami szerveket alkotják. A kérdésre adott válaszból elsősorban azt kell kiemelni, hogy az állam az uralkodó osztály szervezete, de a társadalmi osztály nem azonos az államszervezettel, (az államapparátussal). Arról van szó, hogy az államapparátus vagy az államszervezet tagjai (a közhatalmat gyakorló hivatalos személyek) nem csupán az uralkodó osztály tagjaiból kerülnek ki. Az államapparátus dolgozói vagyis a közhatalmat gyakorló hivatalos személyek gyakran az elnyomott osztálynak a tagjai. Ez a helyzet különösen az állami szervezetben betöltött alacsonyabb tisztségeknél. Azonban a fő és a döntő helyeket az államszervezetben az uralkodó osztály tagjai tartják kezükben. Mivel a társadalmi osztályok és az államapparátus közti viszony nem jogi, hanem politikai kapcsolat, ebből adódik, hogy az állam osztályfelettinek látszik, olyannak, amely mind az uralkodó osztály

<sup>28</sup> *Zamkowski W.*: i. m. 112–113. p. (Ezen állami szervekre is vonatkoznak a tárgyi értelemben vett szervezet jellemzői.)

<sup>29</sup> *Lukity R. D.*: i. m. 112. p.

<sup>30</sup> *Zamkowski W.*: i. m. 116. p.

<sup>31</sup> *Lukity R. D.*: i. m. 114. p.

egyes tagjai, mind pedig az elnyomott osztály egyes tagjai ellen is felhasználható. Továbbá olyannak látszik, amely a társadalmi osztályokkal szemben önálló „döntőbíróként” szerepel a társadalmi osztályok közötti ütközetben, vagy összetűzésekben.<sup>32</sup> Van tehát bizonyos munkamegosztás az uralkodó osztály és az államszervezet között. Az uralkodó osztály ugyanis irányítja a gazdaságot és más társadalmi tevékenységet az államapparátuson keresztül. Tagjainak egy részét beküldi az államapparátusba, s ezek az államszervezeten keresztül hajtják végre azokat a feladatokat, amelyeket az uralkodó osztály maga az államszervezet nélkül nem tudna elvégezni, különösen a kibékíthetetlen, vagyis az antagonisztikus osztályellentétet következtében. Ilyen feladat az uralkodó osztálynak előnyös termelési mód védelme, a fizikai erő vagy a jogos kényszer monopóliumának segítségével. Az is megállapítható, hogy az uralkodó osztály nem tudná elvégezni alapvető társadalmi funkcióját, ha teljes egészében bekapcsolódna az államszervezetbe vagy államapparátusba és csak állami funkciókat látna el, hiszen az államszervezet erejének a forrása az uralkodó osztály szabad társadalmi tevékenysége. Az államszervezetnek mint az uralkodó osztály eszközének nem lehetne elidegenednie az osztályától, mert csakis így tudja végrehajtani az eléje kitűzött feladatokat, amelyeknek megvalósítását az uralkodó osztály az államszervezetben lévő képviselői útján biztosítja.

A modern korban az uralkodó osztály tagjának, ha az nem hivatalos személy, semmiféle joga nincs ahhoz, hogy állami funkciót végezzen, még kevésbé, hogy kényszert alkalmazzon. Továbbá a közhatalmat gyakorló hivatalos személy magántevékenységet szigorúan meg kell különböztetni az állami funkciók végzése során a közhatalmi hivatalos személy által folytatott tevékenységtől. E különbség nem mindig adott, különösen forradalmi időszakban. Azonban, ha az uralkodó osztály minden tagja többé-kevésbé ösztönös módon, állami közhatalmi hivatalos személynek tekinteni magát, és akként járna el, ez bizonyos fajta anarchiát jelentene, ami ártana az uralkodó osztálynak is.

„Az államszervezetben tehát pontosan tudni kell, melyik szervnek mit kell tennie. Az összes szervek szigorú felügyelet alatt állanak oly módon, hogy mindegyikük felett áll egy felsőbb szerv, amely biztosítja az állam egységét. Ha nem volna ilyen szigorú összhang az összes állami szervek munkája között, akkor az állam hatástalan volna, mert amit az egyik szerv egyirányban elvégezne, azt a másik irányban dolgozó szerv a maga munkájával megsemmisítené. Ezért az egyik szerv másikkal való szigorú alárendeltsége (szubordináció) valamint a hierarchia elve az államszervezet legfontosabb elvei, amely nélkül egyáltalában nem tudna működni. Ez nagyon fontos az államapparátusban dolgozó emberek gyakorlata szempontjából is, mert azoknak állandóan kell számolni ezekkel az elvekkel.”<sup>33</sup>

B. A továbbiakban a *szocialista államszervezettel* kívánunk foglalkozni. Mint már korábban említettük a szocialista alkotmányokra figyelemmel a szocialista államszervezetnek négy nagy csoportja van: a) képviseleti testületi állami szervek, b) államigazgatási (közigazgatási) szervek, c) bírósági állami szervek és d) ügyészségi állami szervek. Természetesen a szocialista állam szervezetre illetve az állami szervekre vonatkoztatható a korábbiakban *Antalffy György*, valamint *Zamkowski W.* által adott osztályozás és *Lukity* gondolatai is.

A szocialista államszervezet a szocialista forradalom során alakult ki. Már ebből is világos, hogy az államszervezet nem változatlan, annak személyi összetétele és szervezeti formái változásának vannak alávetve és a forradalmak az államapparátus radikális változásainak adják át helyüket. A forradalom során az átalakulások azért következnek be, mert az állam személyi összetétele és szervezeti formái függenek a fejlődésen vagy forradalmi változáson átmenő társadalom változó igényeitől és a hatalmi mechanizmus keretei között a politikai és a társadalmi szervezetek rendszerétől. Megállapítható, hogy minél radikálisabb

<sup>32</sup> *Lukity R. D.*: i. m. 110. p.

<sup>33</sup> *Lukity R. D.*: i. m. 105. p.

volt a társadalmi forradalom, annál alapvetőbb változások következtek be az állami szervezetben.

A szocialista forradalmak folyamán is jelentős változások következtek be az államszervezetben, bár ezek a bonyolult átalakulási folyamatok eltérően mentek végbe. Ezzel összefüggésben a változások két típusát kell figyelembe venni: a) egyrészt a változásoknak az a fajtája jelentkezik, amelynek leginkább megfelel a kizsákmányoló államapparátus összetörésének metaforája, vagyis, amikor bürokratikus, militarista apparátus volt a megdöntött burzsoá államban. Ebben az esetben ugyanis már a szocialista forradalom kezdetén elengedhetetlen annak alapvető és azonnali megváltoztatása, mind személyi összetételét, mind szervezeti formáját tekintve és különösen újjá kell építeni az erőszakszervezetet, amely a volt kizsákmányolt osztály ellen irányult.<sup>34</sup> b) Másrészt a változásoknak egy olyan fajtája is jelentkezik, amely végbement a népi demokratikus országokban a második világháború után. Más volt tehát a lefolyása a változásnak ezen a területen, mint Oroszországban, ahol már a forradalom előtt létrejött a szovjetek rendszere, míg a népi demokratikus országokban így pl. Magyarországon, de Lengyelországban is radikálisan megváltoztatták a képviselői szervek társadalmi összetételét, de megtartottak néhány korábbi szervezeti formát.

Az államszervezet vagy államapparátus megváltoztatásának tempója tehát a szocialista forradalomban a forradalmi átalakulások gyorsaságától, azok jellegétől, valamint a forradalom idején fennálló kizsákmányoló államszervezet fajtájától függ. A szocialista államszervezet az átalakulások hosszabb vagy rövidebb ideig tartó korszaka után, egészében véve minőségileg különbözik a kapitalista állam szervezetétől, amelyek kifejezésre jutnak a szocialista államapparátus politikai, szervezeti, strukturális ismérveiben.

A továbbiakban egyenként foglalkozunk az államszervezetnek (vagy állami szervek összességének) a szocialista alkotmányokban adott fő típusaival, kiemelve azok főbb jellegzetességeit:

ad a) A szocialista államszervezetben elsődleges helyet foglal el az *állami képviselői-testületi szerv*. Már itt is rá szeretnénk mutatni arra, hogy a burzsoá parlamentarizmus formálisan a parlamentet teszi első helyre a burzsoá államszervezetben, azonban a szocialista társadalomban szakítani kell a burzsoá parlamentarizmussal. Ez egyrészt maga után vonja a legfelsőbb képviselői szerv átalakítását, érinti a választók és a választottak, valamint a képviselői szervek közötti viszonyokat, átfogja a képviselői szervek és más állami szervek közötti kapcsolatokat, kifejezi a képviselői szervek osztályösszetételében, valamint a tartalomban és módszerben végbement változásokat. A parlamentarizmushoz képest a legelső és alapvető változás abban áll, hogy a szocialista parlamentnek biztosítják ténylegesen a legfelsőbb helyet az államapparátusban. Ez a követelmény a dolgozó nép többségének elvéből következik és maga után vonja a szakítást a hatalommegosztás burzsoá elvével, amelyből következik a parlament feloszlításának lehetősége a kormány és a parlament közötti konfliktus esetén. A szocialista államban egyetlen állami szerv sem oszthatja fel a képviselői-testületi állami szerveket. A második alapvető különbség a képviselői testületi állami szervek és a helyi képviselői szervek összekapcsolásában van, amely elveti a burzsoá helyi önkormányzat eszméjét és a képviselői szervekből egységes rendszert alkot, amely a legalacsonyabb helyi tanácsnál kezdődik és a parlamentnél végződik. Ez egyben azt is jelenti, hogy az államszervezet egysége, nem az államigazgatási szervek rendszerén alapszik, ahogyan az a burzsoá államban van, hanem a képviselői szervek rendszerén, amelyek a demokratikus választásokból származnak. Arra is rá kell mutatnunk, hogy a kapitalista államszervezet alapját képező bürokratikus centralizmus elvét felváltja a demokratikus centralizmus elve, amelynek tartalma; a képviselői és az igazgatási szervek egységes tevékenységének

<sup>34</sup> Lőrincz Lajos: A közigazgatást meghatározó gazdasági és politikai tényezők. Állam- és Jogtudomány 1977. 4. sz. 502—503. p. V. ö.: különösen az államapparátus „összetörésével” kapcsolatban kifejtett eltérő nézeteivel.

összekapcsolódása az állampolgári kezdeményezés lehetőségének biztosításával, az egész államban érvényesül, de önállóan a helyi körülményekhez alkalmazottan. A burzsoá parlamentarizmussal való szakítás harmadszor abban áll, hogy a képviselőknek a választókkal szembeni felelőssége megnő és alkalmazásra kerül a megválasztottak visszahívásának intézménye. A választóknak a képviselői szervekre gyakorolt befolyása növekszik, az állampolgároknak az államszervezet tevékenységi szférájába való részvétele útján is.

A szocialista képviselői állami szervek, amelyekkel elsősorban az államjog foglalkozik, az állami szervezet egyik lényeges részlege, amelyet — *Bihari Ottó* gondolatai alapján — az alábbi általános vonások jellemeznek: 1. Létrejöttük után sajátos állami munkamegosztás alapján végzik funkcióikat, részt vesznek a jogalkotásban, de más jogi aktusokat is hoznak, s normáikkal magukat a megbízókat is kötelezik ezen magatartási szabályok megtartására, bár függenek megbízóiktól és felelősséggel tartoznak azoknak. 2. Jogszabály határozza meg létrehozásának módját, felelősségének rendszerét, tevékenységének kereteit (korlátaikat), ez esetben hatáskörét, valamint megszűnésének módjait. 3. Más állami szervekkel hierarchikus viszonyban áll, a jogok és a kötelezettségek ugyanis tagjaikat nem csupán a megbízóikhoz kapcsolják, hanem más állami szervekhez is. 4. A társadalomban lévő csoportok, (osztály, réteg, területi csoportok) képviselője, hiszen ezek vesznek részt választói magatartásukkal létrehozásukban és meghatározott információk alapján hozott reális döntéseik felvilágosítást nyújtanak arról, hogy megbízóik, maguk a választók, milyen mértékben elégedettek az elért eredményekkel. 5. Az államhatalom gyakorlásának egyik formája, ugyanis a lakosság különböző csoportjai, az uralkodó osztály és szövetségei, majd azok egy része, a képviselői szervek útján kívánják átvinni az államszervezetre a társadalmi csoport akaratát. A választójogi szabályok elsődleges funkciója ugyanis, hogy biztosítsák az adott társadalmi csoport politikai akaratának érvényesülését az állami szervezetre. Így a képviselői szabályozása attól függ, hogy az mennyire érdeke az uralkodó osztálynak. 6. Lehet országos, területi vagy helyi jellegű. Az országos képviselői szerepet játszik az egész államszervezetben s egymástól eltérő csoport, illetve területi érdekeket is kifejez. A területi vagy helyi képviselői szervezetekben is megfogalmazódnak a csoport és a területi érdekek. A csoportérdekek azonban mindkét említett képviselői típusban integrálódnak, a jogilag érvényesülő érdek ugyanis csakis a többségi határozatnak lesz megfelelő.<sup>35</sup> A továbbiakban kiemeljük a politika-szociológia vizsgálati eredményeit a képviselői közhatalmi állami szervek általános sajátosságait illetően. Ezek: 1. Hogy benne a választott képviselők választóik képviselőre hivatottak. 2. Ezek a szervek továbbá időlegesen tevékenykednek. 3. A képviselők más önálló keresőfoglalkozással rendelkeznek, így pályafutásuk elsősorban nem a képviselői testületben végzett tevékenységüktől függ, hanem a foglalkozásuknak keretet adó munkaszervezettől. 4. Hogy a benne tevékenykedő képviselők a közigazgatási szervezethez képest szervezet- és szakmaidegenek, ugyanis azok nem a közigazgatási tevékenységben képzettek, így általában laikusak. A fentiekben túl ki kell még emelni a közöttük lévő hierarchia jelentőségét, döntéseik jogszabályokkal való körülírtságát. Azonban ez a két utóbbi jellegzetesség főként a közigazgatási szerveket jellemzi. *Kulcsár* Kálmán egyébként igen gyümölcsözően fejtette ki továbbá azokat a tényezőket, amelyek befolyásolják a képviselők, illetve a tanácsstagok aktivitását, amelyek között társadalmi-, szervezeti és egyéni tényezők helyezkednek el.<sup>36</sup> Megemlíthetjük még, hogy a szakirodalom, de az ún. szervezéstudomány is igen részletesen foglalkozik a képviselői szervek történeti fejlődésével.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> *Bihari Ottó*: Képviselői rendszer. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia Bp. 1980. 981. p.

<sup>36</sup> *Kulcsár Kálmán*: A politikai szociológia alapjai. Bp. 1977. 143—148. p.

<sup>37</sup> *Bihari Ottó*: i. m. 982—989. p. Továbbá: *Kovács István*: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. Bp. 1962. 270. s köv. p. *Szentpéteri István*: A modern szervezés intézmény és elmélet-története. Bp. 1979. 133—139. p.

ad b) *Az államigazgatási, közigazgatási szervezet* a szocialista államszervezet másik fontos eleme, e nélkül, vagyis az ún. bürokratikus szervezet nélkül nincs állam. A marxizmus kezdettől fogva hangsúlyozta a különválasztott bürokratikus apparátus nagy szerepét, mégis — miként J. J. *Wiatr* helyesen állapította meg — annak részletes elemzése Max *Weber* tollából került ki, aki szerint a bürokrácia ideáltípusa a következő ismérveket foglalja magában: „1. A hivatalos ügyeket folyamatosan intézi. 2. Intézkedése megállapított normák és szabályok bizonyos összességén alapszik, amelyek meghatározzák minden egyes tisztviselőnek beosztásával kapcsolatos kötelességeit, az illető hatáskörét, valamint a rendelkezésre álló kényszerítő eszközöket. 3. Minden egyes tisztviselő hatalma és felelőssége csupán részét képezi a hatalom egész hierarchiájának és ehhez viszonyítva származékos jellegű: senki sem rendelkezik hatalommal, tisztán egyéni ismérvei alapján, hanem csakis az egész hatalmi hierarchiában betöltött helyére tekintettel. 4. A hatalom gyakorlására szolgáló eszközök a szervezet mint olyan tulajdonát, nem pedig az egyes tisztviselők magántulajdonát alkotják; ez utóbbiak kötelesek elszámolni a hatalom gyakorlása céljából rendelkezésükre bocsátott eszközök felhasználásának módjáról. 5. A tisztségek és a hivatalok nem képezik azoknak a magántulajdonát, akik betöltik azokat; nem bocsáthatók áruba, nem ajándékozhatók el, nem hagyhatók örökül. 6. A bürokratikus szervezet funkcionálásának egész folyamata az okmányforgalmon alapszik.”<sup>38</sup>

A fentiekből adódóan, vagyis a max weberi értelemben vett bürokratikus szervezet nem jelent mást, mint sajátos jegyekkel rendelkező szervezeti formát, így azt nem lehet összekeverni sem a hétköznapi értelemben vett bürokratizmussal, vagyis a merev-élettel, illetve a túlkomplikált-aktatologató ügyintézővel, sem a hivatal vagy a hivatalnokok uralmával. Megemlítjük, hogy J. J. *Wiatr* által adott ismérvek azonban nem fogják át a weberi ismérvek egészét, amelyek közül különösen a szakképzettség fontosságát szeretnénk kiemelni. Helyesen húzta viszont alá a jogszabályok szerepét, jelentőségét az igazgatási szervezetben.

A politikai szociológia a szocialista közigazgatási szervezetrendszerrel összefüggésben — melynek fokozódó hangsúlyozódása általános jelenség a szocialista-politikai rendszerben is —, az alábbi fontos sajátosságokat emelte ki: 1. Hogy annak fejlődése a társadalom fejlődésével együttesen érthető meg. Így pl: hazánkban az extenzív gazdaságfejlesztés centralizált igazgatási viszonyokat igényelt, míg az intenzív gazdaságfejlődés pedig decentralizált igazgatást. Napjainkban azonban a közigazgatásnak centralizált koordinációként kell működnie, amelyben a koordináció kerül előtérbe, ahol a központi elemek is beépülnek a helyi vagy regionális döntések feltételrendszerébe. 2. Hogy szervezetével és tevékenységével (döntéseivel) kapcsolatban a jogi szabályozásnak igen nagy jelentősége van, nélküle és azok megvalósulását befolyásoló tényezők nélkül — amelyek feltárása fontos — nem érthető meg. Ezek a befolyásoló tényezők ugyanis összefüggenek a társadalom érdekviszonyaival, amelyeknek a közigazgatásba történő behatására jogszabályilag legalizált kapuk állanak rendelkezésre. 3. Hogy a közigazgatási tevékenység hatása a környezetre, összefügg a közigazgatás hatékonyságával, amely a politikai koncepcióknak megfelelő társadalmi viszonyok kialakításában, a szándékozott jelenségek és folyamatok elindításában észlelhető és a következmények visszajelzésével közvetlen hatást gyakorol a közigazgatási szervezet belső jelenségeire, különösen az érdekviszonyok bevitelével. 4. A közigazgatási szervezet — a szakismeret fokozódására tekintettel — jelentős tevékenységet fejt ki a képviseleti-testületi szerv irányában, így többek között azok döntéseinek előkészítéseiben és jelentős szerepe van a képviseleti-testületi szervek aktivizálásában is, de önálló döntési joggal is rendelkezik, jóllehet a közigazgatási szervezet vezetését a választott képviseleti testület valósítja meg elvileg.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> *Wiatr* J. J.: *Spoleczenstwo*. Warszawa. 1965. 341. p.

<sup>39</sup> *Kulcsár* Kálmán: A politikai szociológia alapjai. i. m. 130—142. p. Lásd még *Szentpéteri* István: Államigazgatás szervezete. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia Bp. 1980. 227—240. p., különösen a 239. p.

A fenti jellegzetességekkel összefüggésben mi úgy érezzük, hogy különösen a közigazgatási szervezet közhatalmi jellegének kiemelése is indokolt lenne, nem kétséges ugyanis, hogy a politikai hatalom a közigazgatási szervezet-rendszeren keresztül is megvalósul, hiszen a közigazgatási szervezet is hatalmi szervezet.

ad c) *A bírósági állami szervek* szintén a szocialista államszervezet részei. A szocialista állam egyéb szerveitől eltérő jellege összefügg a bíróság személyzetével, szervezetével és feladataival. A bíróságok általános ismérveit az állam- és jogtudományok, valamint a jogszociológia a következőkben rögzíti: 1. A bírósági szervek mindenekelőtt tagozódnak, beszélhetünk városi, megyei, legfelsőbb és különleges bíróságokról, valamint első fokú, és másodfokú bíróságról. A bírósági szervek különböző fajtaiban különböző státusokban (pozíciókban) lévő személyek tevékenykednek; az elnökök és helyetteseik, a hivatásos bírók, a népi ülnökök, a közjegyzők, a titkárok, a fogalmazók, a végrehajtók, az ügyviteli dolgozók (pl: irodavezető, adminisztrátor, segédhivatalvezető, jegyzőkönyvvezető, büntetésvégrehajtási nyilvántartó, irodakezelő, gépiró, statisztikai előadó), és a kisegítő dolgozók. Bizonyos értelemben ide kell sorolni az igazságügyi szakértőket és a bírósági tolmácsokat is. Az ítélezést azonban a hivatásos bírák, mint szakemberek és a népi ülnökök végzik, míg a hivatásos bírák munkaviszonyban vannak a bíróságokkal, a népi ülnökök nincsenek, bár mindkettő választás útján tölti be e tisztséget, a többieket viszont kinevezik. 2. A bíróság tevékenysége független, tevékenysége abban áll, hogy nyilvános eljárás során (kivéve a zárt tárgyalás elrendelését) megvizsgálja és eldönti a polgári és a büntetőügyeket, amelyben tevékenyen vesznek részt a felek (ideértve képviselőt esetén az ügyvédet is) és a hozott jogerős ítéletet rendelkezései kötelezőek az érdekelt személyekre és az összes állami szervekre. A bíróságok az eléjük került ügyeket kollektív módon, tanácsokban döntenek el az eljárás demokratikus garanciái mellett, vagy esetenként egyes bíróként. 3. A bíróság tevékenységébe, ítélező munkájukba a jogszabály kötelező elemét vis, ami szakjellegűvé változtatja a jogalkalmazói döntést, bár lehetőség van a belátásszerű döntésre is, s ebben jelentkezhet különösen az ülnökök valamint a belső bírósági szervezeti viszonyok és a politikai tényezők hatása. Az is megállapítható, hogy az ülnökök erősen személyre koncentráltak, szervezeti kötöttségeik nincsenek, így elsősorban az individualizálásra törekednek a bírói szervezeti kötöttségekkel szemben. A népi ülnökök elsősorban élettapasztalat, illetve a speciális szakképzettség szempontjából fontosak a bíróságon. Nem kétséges azonban, hogy mind a hivatásos bírákkal, mind pedig a népi ülnökökkel szemben jelentős követelményeket állít fel a jogpolitika. A hivatásos bírák pedig elsősorban a jogszabályra koncentrálnak, a bírói döntés ugyanis feltételezi a jogszabályok ismeretét, de a szervezeti elvárások ismeretét is, a jogpolitikai ismeretek mellett.<sup>40</sup> Itt is megállapíthatjuk, hogy a bírói szervezet közhatalmi jellegének kiemelése is szükséges, nem kétséges ugyanis az, hogy a bírói szervezetrendszeren keresztül is realizálódik a politikai hatalom, illetve a köz-, vagy államhatalom, vagyis a bírói szervezet is hatalmi szervezet.

ad d) *Az ügyészség mint állami szerv* sajátos helyet foglal el a szocialista állami szervek rendszerében. S ez összefügg speciális szervezeti felépítésével, központosított, illetve egy személyileg vezetett és független jellegével. Az ügyészség, mint állami szervezet általános jellegzetességeit elsősorban a jogtudományok eredményei alapján az alábbiakban foglalhatjuk össze: 1. Az ügyészségek szervezetében, annak fajaiban (a megyei, városi, valamint különügyészségek) különböző státusokban (pozíciókban) lévő személyek (vagyis ügyészek, fogalmazók, adminisztratív és technikai dolgozók) tevékenykednek. Az ügyészi tevékenységet jogi szakképzettséggel rendelkező alkalmazottak végzik, akikkel szemben különleges magatartási követelményeket támasztanak, s megilleti őket a mentelmi jog is. A nem ügyészi alkalmazottak közül az ügyészségi iroda vezetője emelendő ki: 2. Az ügyészségek tevékeny-

<sup>40</sup> *Névai László: Magyar törvénykezési szervezeti jog. Bp. 1961. 52. p., 132. p. Kulcsár Kálmán: A népi ülnök a bíróságon. Bp. 1971. 95. p., 120. p.*

ségének sajátos szerepe a törvényesség feletti őrökésben, vagy felügyeletben nyilvánul meg. A törvényesség ellenőrzésével ugyanis más szervek is foglalkoznak, de nem kizárólagosan. Ily módon az ügyészségnek egyedüli feladata, a törvényesség megtartása feletti legfőbb felügyelet megvalósítása. Ebből adódóan az ügyészi munka eltér az operatív, a belső, a népi vagy a központi állami ellenőrzéstől, s nem rendelkezik az operatív beavatkozás jogával sem. Ez utóbbi abban fejeződik ki, hogy az ügyészség nem helyezheti hatályon kívül a felügyelt szervek, (pl. az államigazgatási szervek) határozatait, nem intézkedhet helyettük, hanem csupán sajátos eszközöket (óvás, kereset stb.) vehet igénybe a törvénysértés kiküszöbölésére, a törvényes állapot helyreállítása érdekében. 3. Az ügyészségek a törvényességi felügyelet megtartása során az alábbi főbb irányokban tevékenykednek: általános felügyeletet gyakorolnak, a hatáskörükbe ualt állami, társadalmi szervek eljárása, valamint az állampolgárok magatartása felett; felügyeletet gyakorolnak továbbá a nyomozás felett, a bíróságok tevékenysége felett és a büntetésvégrehajtás felett, amelynek módszerei és jogi eszközei sajátosak.<sup>41</sup> Az ügyészséggel mint állami szervvel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az is közhatalmi szervezet, s így módon az államhatalmon belül ügyészi hatalomról is beszélhetünk.

A szocialista államszervezetben a hatalom egységes, azonban az állami szervek között egy sajátos munkamegosztás megy végbe. Ezzel összefüggésben az államjogi irodalomban az alábbiakat fejtették ki. Marx és Engels a Párizsi Kommün tapasztalatainak elemzése során megállapították, hogy a Kommün mint választott képviseleti szerv kezében volt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. S így módon ez a választott képviseleti szerv, dolgozó (vagyis irányító munkát végző) testület volt. Az államhatalom egysége ebben az esetben egyrészt meg nem osztott hatalmat jelentett a többi osztályokkal szemben, másrészt kifejezte a munkások szuverenitása megjelenésének azt a formáját, ahol az államszervezet csúcán a választott képviseleti testület áll, amely azonban a legközvetlenebb kapcsolatban volt magával az uralkodó munkásokkal. A Kommün tagjai (vagyis a képviselők) nem csupán törvényhozók voltak, hanem a Kommünből alakított bizottságokban részt vettek a végrehajtás munkájában is. A Kommün a specialisták hivatali apparátusát nem szüntette meg, de új és kislétszámú igazgatási szervezetet épített ki, a képviseleti szervvel összefüggésben, annak alárendelten. Oroszországban a szovjetek az adott területek összes feladatait ellátták, vagyis gyakorolták a végrehajtás funkcióit is, kezdetben a küldöttek útján egy minimális apparátussal. A Nagy Októberi Szocialista Forradalom során a szovjetek minden hatalmat magukhoz ragadtak, így azok teljhatalmat gyakoroltak. Ebben az időszakban jellemző volt a szovjetek, különösen az Összoroszági Szovjet Kongresszus prioritása az államszervezetben s a viszonylag kislétszámú specializált szerv függése a képviseleti szervektől, amelyekben sok volt a „laikus” elem, pl. a bíróságoknál. De már 1918-ban szervezetenként megkülönböztették a törvényhozó és a végrehajtó szerveket. 1924-re specializálódott a központi szervezet, ugyanis a Kongresszusok mellett kialakult a végrehajtó rendelkező szerv, a központi és területi szinteken egyaránt.

Az 1936-os szovjet alkotmány az államszervezet új munkamegosztását fogadta el. A képviseleti szerveket egyöntetűen államhatalmi szerveknek nevezte, s ide sorolta a Szovjetunió Legfelsőbb Szovjetjét és annak prezidiumát, a köztársasági legfelső szovjeteket és prezidiumait, valamint a helyi szovjeteket is a különböző területi egységekben.

A szovjet alkotmány továbbá a Népbiztosok Tanácsát (1947 óta a minisztertanácsot) a föderációiban, valamint a köztársaságokban kormánynak és a legfelső végrehajtó rendelkező államigazgatási szervnek nevezte és funkcióit a képviseleti szervektől külön választotta. Rögzítette továbbá a népbiztosok (miniszterek önálló irányítási jogát azokban az ágazatokban, amelyek hatáskörükbe tartoznak. Az államigazgatás önálló végrehajtó-rendelkező

<sup>41</sup> Névai László: i. m. 190—191. p., 192—225. p. v. ö. még: A polgári perrendtartás magyarázata Bp. 1976. 701—713. p. Szerkesztette: Dr. Szilbereky Jenő és Dr. Névai László.



funkcióját azonban nem csupán a szövetségben, valamint a különböző fokú köztársasági szervezetekben biztosították, hanem a helyi szovjeteknél is, mely utóbbinak szervei a végrehajtó bizottságok lettek.

Az 1936-os szovjet alkotmány különálló funkciójú szervként jelölte meg a *bírói szervezetet*, amelynek legfelső és felügyeleti szerve a Legfelsőbb Bíróság és az *ügyészséget*, amely a törvényesség felügyeletének speciális szerve lett. Az alkotmány szabályai szerint a minisztertanácsot, a Legfelsőbb Bíróságot, a Legfőbb Ügyészt, Szovjetunió Legfelsőbb Szovjetje választotta. Így valamennyien, de a köztársasági hasonló szervek is a képviselői szervezetnek alárendelten működtek, másrészt egymáshoz viszonyítva egyenlő szinten helyezkedtek el s bizonyos egyensúly helyzetet teremtettek, ami abban is kifejeződött, hogy pl. az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolt a népbiztosságok felett. A szovjet alkotmány továbbá rögzítette a párt vezető szerepét az állami szervezettel szemben, majd az 1977-es alkotmány az állami szervek kizárólagos jogkörét. Az 1936-os alkotmány állami alapintézményei tehát modellként funkcionáltak, más szocialista országok számára is. Így pl. hazánkban az országgyűlés minden más állami szerv felett áll és összpontosítja, kizárólagos jogkörében tartja a legfontosabb normák létrehozását. Az országgyűlés hozza létre az összes állami ágazat csúcán lévő szervezetet, és meghatározza a kormányzási tevékenység irányát. Továbbá országos irányelveket is alkot.

A szocialista országokban — így hazánkban is — négy fő állami szervtípus működik, melyeknek funkciói világosan különböznek egymástól, de *nincsenek mereven elválasztva*. Ebből adódóan nem egy esetben előfordul, hogy racionális okokból az egyik ágazat, a másik ágazat valamelyik funkcióját végzi.<sup>42</sup> Így pl. a bíróság funkcióit az ún. szabálysértések esetén államigazgatási szervek végzik. Pl. az ügyész nemcsak a törvényesség védője, hanem a vád képviselője is, és a törvényesség védelme sem monopóliuma az ügyészségnek. Ide sorolható az is, hogy mind az ügyészségnek, mind a bíróságnak jogot adtak arra, hogy bekapcsolódhassanak az államigazgatási eljárás egyes szakaszaiba, hogy ezzel annak törvényességét biztosítsák. Meg kell említeni azt is, hogy a bíróság működése felett egy államigazgatási szerv, nevezetesen az igazságügyminiszter gyakorol felügyeletet. Így pl. értékeli a bíróságok ítélező tevékenységének társadalmi hatását, valamint törvényességi óvás benyújtását is kezdeményezheti. Ily módon a különböző államszervezeti ágazatok az egész államszervezet egyensúlyának biztosításában vesznek részt. Mindez azt szolgálja, hogy az egyes államszervezeti ágazatok alkotmányos feladataiknak megfelelően vegyenek részt az állami munkamegosztásban, ne ragadjanak magukhoz túlzott hatalmat, illetve ne élhessenek vissza a számukra biztosított jogosultságokkal. Az egyensúly és a hatásköri viszonyok a társadalmi, a gazdasági viszonyoknak megfelelően változnak. Így pl. a gazdasági döntőbíróság, vagy a munkaügyi döntőbizottság is, korábban a minisztériumi utasítások alatt álltak, döntöttek jogvita ügyekben. Napjainkban az államigazgatás ilyen beavatkozása szükségtelen, s a gazdasági vagy a munkaügyi bíróságok minden utasítástól függetlenül döntenek. Itt kell megjegyezni, hogy a centralizálás és a decentralizálás aránya is változó az államszervezetben, amit a politikai lehetőségek és szükségletek szabnak meg, de az egységes állami cselekvés azonban mindenkor szükségessé teszi a központi irányítást és a jogszabályok stabilizálják a különböző ágazatok hatáskörét, valamint a centralizáció és a decentralizáció arányát, viszonyait.

<sup>42</sup> *Bihari Ottó*: Az állam működése. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Bp. 1980. 354—358. p

ÜBER DIE STAATSORGANISATION

(Zusammenfassung)

Der Ausgangspunkt dieses Studiums ist die These, dass die Staatsorganisation die Gesamtheit der die Staatsmacht ausübenden Amtspersonen ist. Es wird vom Verfasser festgelegt, dass die Staatsmacht von der politischen Macht abzuleiten ist und die wesentliche Seite jener die Subordination anderer im Falle der Widersetzlichkeit ist. Die Staatsorganisation ist bloss das eine Subjekt der Staatsmacht, denn die Funktion jener mit der Tätigkeit vieler Gesellschaftssubjekten, d. h. des Volkes, der Klassen, der Nation, der Partei und einzelner staatlichen Organe in engem Zusammenhang steht. Es wird unterstrichen, dass die Staatsmacht ohne das im Staatsapparat tätige Amtspersonal nicht zu realisieren ist. Gleichzeitig werden die wichtigsten Charakterzüge dieses staatlichen Amtspersonal vom Verfasser analysiert. Seiner Meinung nach ist die Staatsorganisation auch mit Rücksicht auf die soziologische Bestimmung der Organisation zu untersuchen. Es wird vom Verfasser betont, dass der Staat ein solchartiges Gesellschaftsphenomän ist, das von der Abwechslung der es bildenden Menschen unabhängig existiert, weil es nicht von der vollständigen Persönlichkeit der Einzelpersonen gebildet wird, obwohl auch ihre vollständige Persönlichkeit in die Staatsorganisation hineingebracht wurde. Letztes Endes beschäftigt sich das Studium mit den Staatsorganen, mit ihrer Kategorisierung, bald mit der konstitutionsmässigen Aufteilung der sozialistischen Staatsorganisation und mit den wichtigsten Eigentümlichkeiten der einzelnen konstitutionellen Staatsorgane.